

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1977-1978

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 novembre 1977.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées (1) sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'Accord portant création du Fonds international de développement agricole, ensemble deux Annexes, ouvert à la signature à New York le 20 décembre 1976,

Par M. Edgard PISANI,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. André Collin, président ; Jacques Ménard, Emile Didier, Antoine Andrieux, Georges Repiquet, vice-présidents ; Jacques Genton, Serge Boucheny, Philippe Machefer, Francis Palmero, secrétaires ; Michel d'Aillères, Gilbert Belin, Jean Bénard Mousseaux, André Bettencourt, Eugène Bonnet, Charles Bosson, Raymond Bourguine, Louis Brives, Jacques Chaumont, Georges Constant, Gilbert Devèze, Jean Garcia, Lucien Gautier, Alfred Gérin, Mme Marie-Thérèse Goutmann, M.M. Marcel Henry, Louis Jung, Jean Lecanuet, Max Lejeune, Louis Le Montagner, Louis Longqueue, Louis Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Jean Mercier, Claude Mont, André Morice, Paul d'Ornano, Jean Périé, Edgard Pisani, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Eugène Romaine, Abel Sempé, Edouard Soldani, Jean-Louis Vigier, Emile Vivier, Albert Volkquin, Michel Yver.

Voir le numéro :

Sénat : 19 (1977-1978).

SOMMAIRE

	Pages.
Introduction	4
Première partie. — L'ampleur du problème du développement agricole du Tiers-Monde	5
a) L'insuffisance de la production agricole mondiale	5
b) L'excessive concentration de la production agricole mondiale	6
c) Les perspectives peu encourageante de la production agricole mondiale dans les années à venir	6
d) L'insuffisance quantitative de l'aide au développement agricole.....	7
Deuxième partie. — La nécessaire redéfinition des conditions de l'aide au développement agricole	9
a) Les préalables nationaux	9
— La réduction de la dépendance alimentaire	9
— La cohérence des projets de développement agricole	10
b) Les préalables internationaux	12
— L'organisation des marchés	12
— La redistribution des productions	13
— La redéfinition des modalités de l'aide.....	13
Troisième partie. — Les solutions nouvelles apportées par le F. I. D. A. ...	15
a) Les circonstances qui ont présidé à la mise en place du F. I. D. A.: la définition d'un nouvel ordre économique mondial au sein duquel des pays du Tiers-Monde entendent jouer un rôle actif ..	15
b) Les objectifs du Fonds: une contribution originale à la recherche de l'indépendance alimentaire des pays à fort déficit alimentaire.	17
c) Le financement du F. I. D. A.: une nouvelle définition des responsabilités mondiales dans le processus de développement	18
d) Le pouvoir de décision au sein du F. I. D. A.: une remise en cause de la conception traditionnelle du processus décisionnel au sein des organisations internationales	19
e) L'organisation fonctionnelle du F. I. D. A.: un effort pour faire primer l'action sur l'administration	20
Conclusions	21

Mesdames, Messieurs,

Les organismes chargés de l'aide au Tiers-Monde sont nombreux et leur prolifération n'est pas, jusqu'alors, apparue comme une garantie de leur efficacité. De fait, en l'absence de mise en œuvre effective des règles de fonctionnement d'un ordre économique mondial qui serait vraiment nouveau, il n'est guère surprenant que l'aide au développement ne puisse que porter sur les conséquences du sous-développement et non sur les causes essentielles du phénomène. Force est de constater que les institutions d'aide au développement — qu'elles soient nationales ou multinationales, publiques ou privées — limitent en fait leur action à une atténuation méritoire et parfois non négligeable, mais toujours marginale, d'une situation économique dont elles sont incapables de maîtriser l'inéluctable aggravation. Il est, dans ces conditions, légitime de s'interroger, comme l'a, semble-t-il, fait le Gouvernement de ce pays, sur l'opportunité de la mise en place d'un organisme nouveau qui s'ajoutera aux nombreux organismes existants.

L'Accord qui est soumis à notre approbation porte cependant création d'une institution spécialisée des Nations Unies qui paraît correspondre à un *besoin réel*. Le Fonds international de développement agricole (F. I. D. A.) est, en effet, appelé à participer activement à l'aide au développement agricole dont le rôle décisif dans le processus général du développement a trop longtemps été négligé. Les statuts du F. I. D. A. apparaissent par ailleurs comme l'expression institutionnelle d'une approche nouvelle des problèmes du développement : les pays du Tiers-Monde sont mis en situation d'assumer leurs propres responsabilités dans la lutte contre le sous-développement, et l'agriculture prend enfin la place qui lui revient dans la lutte contre le sous-développement.

PREMIERE PARTIE

L'AMPLEUR DU PROBLEME DU DEVELOPPEMENT AGRICOLE DU TIERS-MONDE

Quelques constatations que l'on illustrera très brièvement soulignent l'ampleur, trop longtemps sous-estimée, du problème du développement agricole du Tiers-Monde.

1) L'INSUFFISANCE DE LA PRODUCTION AGRICOLE MONDIALE

La production agricole mondiale apparaît de plus en plus insuffisante au regard des besoins d'une population qui ne cesse de croître dans des proportions qui n'ont jamais été atteintes dans l'histoire.

Les conséquences de cette situation sont doubles : augmentation du nombre des personnes souffrant de la faim, d'une part, remise en cause des perspectives de développement dans un nombre accru de pays, d'autre part.

Plus d'un milliard de personnes dont une bonne partie sont des enfants qui en garderont des séquelles physiques et mentales ineffaçables souffrent de façon durable de la faim. Les réserves mondiales de grains apparaissent, par ailleurs, de plus en plus insuffisantes pour être susceptibles de remédier efficacement à un manque conjoncturel de denrées alimentaires de première nécessité.

L'augmentation des importations alimentaires des pays en voie de développement est un phénomène dont on mesure l'ampleur lorsque l'on sait que le déficit alimentaire mondial, qui était de près de 50 millions de tonnes en 1974, risque d'atteindre 100 millions de tonnes en 1985. En 1975, les seules importations de céréales ont porté sur 57 millions de tonnes, soit une valeur de plus de

9 milliards de dollars. Ces chiffres sont l'expression d'un phénomène, à terme aussi inquiétant, que celui de la faim dans le monde, car les dépenses croissantes qui sont consacrées, par la plupart des pays les plus pauvres, à l'achat de produits alimentaires réduisent d'autant les possibilités qu'ont ces pays d'importer des biens et des services directement productifs. Ce sont donc aussi les perspectives de développement de ces pays qui sont ainsi altérées par l'insuffisance de plus en plus patente de la production agricole dans le monde.

b) L'EXCESSIVE CONCENTRATION
DE LA PRODUCTION AGRICOLE MONDIALE

La situation créée par la disproportion entre l'offre et la demande alimentaire est d'autant plus alarmante que l'offre apparaît comme de plus en plus concentrée dans un petit nombre de pays riches.

Le marché mondial des céréales sur lequel porte l'essentiel des achats alimentaires de la centaine de pays pauvres contraints d'importer des produits alimentaires, n'est approvisionné que par six pays : les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la France et l'Argentine. Sur ces six pays, les *Etats-Unis* et le *Canada* fournissent régulièrement plus des deux tiers des productions échangées. Or, il apparaît que les pays demandeurs qui sont le plus à même d'honorer leurs importations en devises, en particulier l'U. R. S. S., le Japon, les démocraties populaires et la Chine, sont servis avant les autres dont les besoins sont pourtant souvent plus pressants. Il apparaît également que la tentation d'utiliser ce que certains ont appelé l'arme alimentaire comme un élément de pression au service des objectifs de la diplomatie de certains pays n'a pas toujours pu être totalement surmontée.

c) LES PERSPECTIVES PEU ENCOURAGEANTES
DE LA PRODUCTION AGRICOLE MONDIALE DANS LES ANNÉES A VENIR

Les données les plus récentes font apparaître une détérioration de la production alimentaire dans les pays en développement. Le taux d'accroissement de la production alimentaire, qui était en moyenne de 2,7 % dans les années 60, est en effet tombé à 1,5 % au cours de la période 1970-1974. Grâce au développement des blés

et des riz nains à haut rendement, la production alimentaire des pays les plus pauvres a connu, dans les années 60, un essor sans précédent. Les productions céréalières de pays comme l'Inde, le Mexique, les Philippines, le Pakistan ou la Turquie ont ainsi augmenté dans des proportions extraordinaires. Cependant, en même temps que ces progrès étaient gommés par la croissance démographique, les perspectives ouvertes par ce que certains ont hâtivement appelé « la révolution verte » se sont assombries. Différents facteurs expliquent la *diminution notable de l'augmentation de la production agricole dans le monde depuis le début de l'actuelle décennie* :

— l'augmentation du coût de l'énergie qui s'est répercutée sur celui des engrais :

— le raccourcissement du cycle de production dans certaines zones à forte densité de population qui empêche les sols de récupérer suffisamment :

— le coût de plus en plus élevé de l'augmentation des surfaces cultivables, les surfaces les plus aisément récupérables l'ayant déjà été :

— la diminution relative des ressources de la mer en raison des abus de la pêche industrielle.

d) L'INSUFFISANCE QUANTITATIVE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Portant sur près de cinq milliards de dollars en 1975, l'aide au développement agricole est loin d'être négligeable.

En assez nette diminution par rapport à l'effort consenti les années précédentes, l'aide bilatérale à l'agriculture des pays membres du comité d'aide au développement de l'O. C. D. E. a porté sur 1 224 millions de dollars en 1975.

Quant à l'aide multilatérale à l'agriculture, elle a porté en 1975 sur plus de 3 milliards de dollars et elle est en progression continue. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la contribution des différents organismes internationaux à l'aide multilatérale à l'agriculture au cours des dernières années pour lesquelles des chiffres complets sont disponibles.

**Apports de ressources des organismes multilatéraux à l'agriculture,
1973, 1974 et 1975.**

ENGAGEMENTS	TOTAL		
	1973	1974	1975
	(En millions de dollars.)		
Banque mondiale	359	851	2 243
Agence internationale pour le développement agricole	531	577	
Banque interaméricaine de développement	86	207	337
Banque asiatique de développement	90	121	346
Banque africaine de développement	8	19	45
Fonds européen de développement	101	31	94
Programme des Nations unies pour le développement	68	111	60
Total	1 243	1 917	3 025

Les seuls prêts à l'agriculture de la banque mondiale, qui étaient de moins de 500 millions de dollars en 1972, ont atteint 1,8 milliard de dollars en 1975 et, d'une façon générale, les prêts à l'agriculture des organisations internationales représentent maintenant 25 % de leur assistance globale au développement.

Au total, l'ensemble des engagements bilatéraux et multilatéraux dans les secteurs agricoles des principaux pays fournisseurs d'aide a atteint 5 milliards de dollars en 1975. Ces chiffres sont importants. Ils se situent cependant bien en-deçà des quelques 8 milliards de dollars annuels qui seraient nécessaires pour que la production alimentaire des pays en développement puisse progresser au même rythme que les besoins estimés. Or, il est fondamental qu'un tel objectif soit atteint lorsque l'on sait que la production agricole mondiale, qui est actuellement très insuffisante pour nourrir 4 milliards d'hommes, devra, à la fin du siècle, subvenir aux besoins de 6 milliards et demi d'individus.

DEUXIEME PARTIE

LA NECESSAIRE REDEFINITION DES DONNEES DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT AGRICOLE

Comme on vient de le constater, la mise en place du F. I. D. A. répond à un besoin réel et urgent. Comme on le constatera dans la troisième partie de ce rapport, les innovations introduites par les statuts du F. I. D. A. apportent des solutions qui peuvent permettre d'espérer une contribution efficace de cet organisme nouveau au développement agricole du Tiers-Monde. Il reste que les constatations qui précèdent invitent à conclure — en l'état actuel des choses — au caractère inéluctable de la dégradation de la situation agricole du Tiers-Monde et au caractère marginal de l'aide actuellement dispensée. Il convient de repenser sur des bases nouvelles d'aide au Tiers-Monde.

A défaut, les actions entreprises — et cela quelle que soit la valeur des organismes qui les rendent possibles — n'apportent que des solutions très temporaires et très partielles.

(1) LES PRÉALABLES NATIONAUX

1. *La réduction de la dépendance alimentaire.*

La volonté de mettre fin à ce qui est l'une des causes essentielles du sous-développement — la dépendance alimentaire — doit être l'élément déterminant de toute véritable politique d'aide au développement. Force est de constater qu'une telle ambition se retrouve rarement, avec toutes les exigences qu'implique sa réalisation, dans des programmes d'aide au développement.

La réduction de la dépendance alimentaire implique — dans les pays les plus pauvres — la mise en place progressive d'une *agriculture de subsistance relativement diversifiée*. La réalisation d'un tel projet nécessite de considérables investissements d'infrastructure. Cependant l'étude systématique du climat et de l'hydrographie des plus importants des pays à forte dépendance alimen-

taire à l'égard de l'extérieur montre qu'un projet de cette ampleur ne serait pas irréaliste dans la plupart des cas si la volonté politique, manifestée au niveau international, d'y mettre les moyens, existait. La recherche d'un système de production locale permettant de réduire progressivement la dépendance à l'égard de l'importation de produits alimentaires en provenance des pays industrialisés pourrait, au demeurant, dans un certain nombre de cas, être en partie financée par les exportations agricoles des pays en cause. La production sur les marchés occidentaux de produits tropicaux actuellement peu connus et peu consommés pourrait, dans certains cas, créer un courant inverse d'exportation agricole et contribuer ainsi au financement de la mise en place de structures de productions agricoles diversifiées dans les pays les plus pauvres.

La situation n'est guère différente dans les pays dont les possibilités de croissance économique dépendent trop étroitement des variations des cours d'un ou de plusieurs produits exportés. Dans ces pays également, il importe de mettre en place une agriculture diversifiée qui permettra de limiter un flux d'importation de produits agricoles de première nécessité auquel les ressources dégagées par les exportations agricoles tributaires des variations erratiques ou spéculatives d'un produit unique (ou dans des hypothèses exceptionnellement favorables de quelques produits), suffisent rarement à pourvoir. Un tel projet pourrait être en partie autofinancé sur place si un système d'industrialisation et de conditionnement du ou des produits exportés était mis en place. De tels projets, qui dégageraient une valeur ajoutée non négligeable, se justifient en tout état de cause par la constatation que la part des produits achetés en l'état diminue considérablement d'année en année au profit des produits élaborés.

2. La nécessaire cohérence des projets de développement agricole.

De même que l'objectif de la réduction de la dépendance alimentaire des pays du Tiers-Monde, l'impératif de la cohérence des projets de développement est une évidence trop souvent ignorée. L'insuffisante coordination, voire la concurrence entre les organisations internationales, les impératifs non toujours désintéressés de l'aide bilatérale ou la volonté souvent non déguisée de stabiliser certaines situations politiques locales expliquent que des actions spectaculaires ponctuelles et isolées dont la rentabilité est immé-

diates, suppléent trop souvent aux nécessaires projets globaux et cohérents de restructuration économique et sociale à moyen terme. Or seules des actions combinées de restructuration économique et sociale incluant les secteurs primaires, secondaires et tertiaires sont susceptibles de rendre possible la réalisation d'un décollage économique des pays considérés. Qu'il s'agisse du rétablissement d'un potentiel agricole jusqu'alors quasi inexistant ou de la restructuration d'un potentiel trop dépendant à l'égard d'exportations aléatoires, les investissements exigés par l'amélioration de la situation agricole du Tiers-Monde doivent être intégrés dans un projet global et cohérent. De tels projets doivent viser à créer de véritables *pôles de développement* intégrés susceptibles de faciliter l'amorce d'un processus de développement autonome. Une telle ambition qui est nécessaire si l'on souhaite que la politique d'aide au développement cesse de rester marginale et, à terme, inefficace, implique des actions multisectorielles cohérentes. Ces dernières devraient en particulier porter sur des éléments aussi divers que :

— l'aménagement du territoire qui est indispensable pour mettre en place un système agronomique à haute rentabilité et pour obtenir des productions quantitativement et qualitativement régulières ;

— la formation des hommes ;

— la restructuration des circuits de production, notamment par l'action de coopératives dont le rôle est prépondérant dans la régularisation des approvisionnements qui est l'une des clés du décollage d'une économie agricole ;

— la définition dans le cadre d'un plan, et au moyen d'un appareil contractuel, des besoins de la consommation intérieure et extérieure qui rend possible une organisation progressive de la production en fonction des débouchés ;

— la mise en place d'un secteur industriel, car l'agriculture productiviste est liée à l'industrialisation. La mise en place d'un secteur industriel en amont et en aval de la production agricole permet, d'une part, de pourvoir en partie sur place aux exigences d'une production agricole moderne et, d'autre part, de faciliter et de rentabiliser les exportations par la production locale de produits transformés.

L'établissement d'un secteur industriel lié à l'agriculture diversifie par ailleurs en tout état de cause les données de la croissance économique.

b) LES PRÉALABLES INTERNATIONAUX

1. L'organisation des marchés.

La réalisation des préalables nationaux au décollage économique du Tiers-Monde est impossible en l'état actuel du marché des principaux produits tropicaux exportés par ces pays. Les investissements à réaliser pour tenter de mettre en place des systèmes de production locaux diversifiés sont trop importants pour être entièrement supportés par les possibilités des mécanismes actuels de l'aide au développement. Ils doivent être en partie autofinancés par les Etats concernés eux-mêmes. Or, cela est actuellement impossible. A cela une raison principale : la rentabilité des investissements à effectuer n'est pas garantie par le niveau des cours mondiaux des produits. Deux cas, différents dans leurs modalités, mais analogues dans leurs conséquences, apparaissent le plus souvent.

Celui dans lequel les Etats en voie de développement doivent exporter leur production à des prix insuffisants pour dégager les flux financiers indispensables pour la rentabiliser ou la diversifier.

Celui dans lequel les Etats peu développés préfèrent s'approvisionner en important à des prix qui sont inférieurs au coût de développement d'une production locale autonome.

Les prix d'un certain nombre de produits agricoles exportés par des pays du Tiers Monde (thé, café, cacao, bois) ont, il est vrai, notablement augmenté au cours de ces dernières années. Mais, à l'exception peut-être du cacao dont les cours sont disciplinés par un accord de produit relativement efficace, il existe rarement de garantie que la tendance se confirmera. Les cours des prix mondiaux étant, d'une part, fluctuants et, d'autre part, sur une longue tendance, souvent proche d'un véritable prix de dumping, les pays en voie de développement doivent, de façon générale, en l'état actuel du système de formation des prix agricoles de la plupart des produits qu'ils exportent, vendre leur production dans des conditions qui ne leur permette le plus souvent pas de la rentabiliser ou de la diversifier. Le développement agricole du Tiers-Monde est donc véritablement cassé par le système de formation des prix des produits. Ce n'est à l'évidence que lorsqu'un *système* cohérent et

équitable d'accords de produits reposant sur des mécanismes de stabilisation automatique des cours à des niveaux raisonnables, que le décollage économique du Tiers-Monde pourra être sérieusement envisagé. Toutes les actions qui pourront être entreprises avant qu'un tel préalable ne soit réalisé ne pourront avoir qu'un effet second et marginal.

2. *La redistribution des productions.*

Il apparaît de plus en plus souvent que certains pays industrialisés produisent dans des conditions économiques qui ne sont pas rentables des denrées qui, pour des raisons climatiques, voire pour des raisons sociales (main-d'œuvre plus abondante et moins onéreuse), pourraient plus opportunément être produites dans certains pays du Tiers-Monde. L'analyse critique des systèmes de production de certaines denrées dans les pays industrialisés serait riche d'enseignement. Il apparaîtrait ainsi que des possibilités rarement explorées d'optimisation de la répartition internationale de la production agricole mondiale entre pays industrialisés et pays en voie de développement existent et que ces dernières offrent des perspectives qui sont loin d'être négligeables et cela tant pour les pays en voie de développement que pour les pays industrialisés eux-mêmes. La recherche systématique d'une meilleure division internationale de la production alimentaire permettrait d'intéresser davantage les États industrialisés au problème du développement agricole du Tiers-Monde en leur faisant, plus profondément, prendre conscience que cette affaire est aussi très directement leur affaire et leur intérêt.

3. *La redéfinition des modalités de l'aide.*

Trop souvent les projets de développement sont isolés du contexte dans lequel ils sont appelés à s'inscrire. Trop souvent les projets de développement sont conçus par des techniciens extérieurs au pays concerné. Or, la réussite d'un projet de développement dépend largement de son enracinement dans la réalité économique, sociale et politique du pays. Qu'elles soient multinationales ou bilatérales, publiques ou privées, il importe que les institutions d'aide au développement établissent un dialogue d'une autre nature

avec les autorités locales. Pour produire des effets sensibles et durables, les projets de développement doivent s'intégrer dans le cadre d'une planification globale qui exprime des choix, et partant, des décisions politiques nationales sur les voies et les moyens du développement. L'aide au développement doit donc reposer sur un dialogue dans lequel les institutions d'aide interviennent de façon contractuelle à un niveau technique qui n'exclut pas la critique au service et dans le cadre d'objectifs cohérents fixés à la suite d'un choix politique national. L'absence d'un tel dialogue explique trop souvent l'échec de coûteux projets de développement qui s'avèrent à terme peu adaptés aux exigences profondes des pays les plus pauvres. Car le décollage économique du Tiers-Monde implique également qu'il soit mis fin aux gaspillages actuels des fonds consacrés à l'aide au développement.

TROISIEME PARTIE

LES SOLUTIONS NOUVELLES APPORTÉES PAR LE FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE

Le F. I. D. A. est une institution originale dont les statuts expriment une approche intéressante des problèmes de développement. Cette nouveauté et cette originalité apparaissent principalement à cinq niveaux : au niveau des circonstances qui ont présidé à la mise en place du F. I. D. A., au niveau des objectifs assignés au Fonds, au niveau de son financement, au niveau de l'exercice du pouvoir de décision au sein du Fonds, au niveau enfin de l'organisation fonctionnelle du Fonds.

a) LES CIRCONSTANCES QUI ONT PRÉSIDÉ A LA MISE EN PLACE DU F. I. D. A. : LA DÉFINITION D'UN NOUVEL ORDRE ÉCONOMIQUE MONDIAL AU SEIN DUQUEL LES PAYS DU TIERS-MONDE ENTEN- DENT JOUER UN RÔLE ACTIF

La gravité des conséquences de l'insuffisance de la production alimentaire mondiale a été abondamment soulignée lors de la Conférence mondiale sur l'alimentation qui s'est tenue à Rome au début de 1975. A cette occasion le groupe des pays du Tiers-Monde, dit des Soixante-dix-sept, a réclamé la mise en place de deux institutions nouvelles : le Fonds international de développement agricole et le Conseil mondial de l'alimentation qui, par leurs actions complémentaires, devraient s'attacher exclusivement à remédier de façon décisive aux difficultés agricoles du Tiers-Monde. La mise en place de ces deux institutions était présentée par le groupe des « Soixante-dix-sept » comme la nécessaire manifestation

de la volonté des participants d'appliquer de façon concrète au domaine de l'agriculture les textes sur le nouvel ordre économique mondial. La volonté de créer deux institutions nouvelles spécialisées dans l'aide à l'agriculture traduisait également la volonté de nombreux pays du Tiers-Monde d'échapper à la tutelle de l'Organisation de l'alimentation et de l'agriculture (F. A. O.) jugée trop dépendante des Etats-Unis.

Le Conseil mondial de l'alimentation (C. M. A.) a effectivement pu être mis en place dès 1975. Chargé de coordonner les politiques nationales de production alimentaire, de sécurité alimentaire et d'aide alimentaire, le Conseil mondial de l'Agriculture a tracé les grandes lignes d'une politique de stockage qui devrait, si elle est appliquée, d'une part, contribuer à enrayer certaines fluctuations des cours et, d'autre part, remédier aux conséquences de certaines situations exceptionnelles (sécheresse par exemple). Le C. M. A. a également fixé l'objectif d'une aide alimentaire qui, pour correspondre aux besoins réels, devrait pendant plusieurs années porter sur 10 millions de francs par an.

L'Accord sur le principe de la création du F. I. D. A. a pu être acquis lors de la Conférence mondiale sur l'alimentation qui s'est tenue à Londres au début de 1975. Cependant, la mise en place effective du Fonds s'est avérée difficile lors de la conférence constitutive qui s'est déroulée à Rome au mois de juin 1976. A cela, plusieurs raisons : les réticences de certains pays industrialisés, dont la France, tout d'abord. Ces Etats, souvent plus favorables à une aide distribuée de façon bilatérale qu'à une aide multilatérale, ont émis des doutes sur l'efficacité que pourrait avoir le F. I. D. A. en raison des innovations que comportaient ses statuts. En même temps, certains ont jugé superflue la mise en place d'une institution supplémentaire dans un domaine de l'activité internationale où les organismes existants sont nombreux. Mais la difficulté majeure est venue d'ailleurs. Elle a résulté d'un désaccord persistant sur le financement du Fonds entre les deux groupes de pays qui en seraient les principaux bailleurs de fonds, les pays industrialisés de l'Ouest, d'une part, les pays membres de l'O.P.E.P., d'autre part. Les pays industrialisés souhaitaient en effet que la contribution fournie par le groupe des pays de l'O. P. E. P. soit égale à la leur, chacun des deux principaux groupes de donateurs contribuant au Fonds pour un montant de 500 millions de dollars. Cette approche a été considérée comme injuste par les pays membres de l'O. P. E. P.

qui se considèrent comme en voie de développement et qui ont fait valoir par ailleurs que leur contribution à l'aide au Tiers-Monde était, au regard de leur produit national brut, très nettement supérieure à celle des pays industrialisés. Si les statuts du F. I. D. A. ont effectivement pu être signés lors de la Conférence de Rome, le paragraphe définitif des statuts a dû être ajourné tant qu'un accord n'aura pas été réalisé sur les conditions dans lesquelles le milliard de dollars nécessaire au fonctionnement du Fonds n'aura pas été réuni. Un Accord de compromis ayant finalement pu intervenir, les statuts du Fonds ont été ouverts à la signature le 20 décembre 1976.

b) LES OBJECTIFS DU FONDS : UNE CONTRIBUTION ORIGINALE A LA RECHERCHE DE L'INDÉPENDANCE ALIMENTAIRE DES PAYS DONT LE DÉFICIT ALIMENTAIRE EST LE PLUS FORT

1. Le Fonds n'a pas pour objectif l'aide alimentaire qui, si elle reste longtemps encore vitale pour le développement de nombreux pays du Tiers-Monde, confine ces pays dans une situation passive et dépendante. L'objectif du Fonds est d'une autre nature et d'une autre ambition. Le Fonds doit, selon ses statuts, contribuer à *créer les conditions d'un développement agricole autonome* dans les pays concernés eux-mêmes. Le F. I. D. A. apparaît comme un instrument nouveau au service de la recherche de l'indépendance économique du Tiers-Monde.

2. Pour orienter son action, le F. I. D. A. ne retient pas comme critère les concepts habituellement utilisés pour mesurer la pauvreté, en particulier le revenu par habitant ou le produit national brut. Le critère retenu est nouveau. Il s'agit du *déficit alimentaire*. Il est probable que le F. I. D. A. s'inspire pour son action de la liste des quarante-trois pays récemment qualifiés par le Conseil mondial de l'alimentation comme étant prioritaires dans ce domaine. Cette liste comporte notamment des pays comme l'Inde, l'Indonésie, le Bénin, la Tanzanie et l'Égypte.

3. L'objectif du F. I. D. A. est, d'abord, de contribuer à accroître la production agricole dans *les plus pauvres* des pays à déficit alimentaire et, ensuite, d'augmenter la production dans les Etats disposant déjà de potentialités en matière alimentaire. En orientant sans ambiguïté par priorité son action vers les pays les plus pauvres,

le F. I. D. A. prend opportunément le contre-pied des théories néomalthusiennes qui tendent à prôner une distribution présentée comme plus rationnelle de la pénurie alimentaire mondiale qui laisserait carrément de côté les pays surpeuplés à démographie non contrôlée dont l'avenir est présenté comme sans espoir.

**C) LE FINANCEMENT DU F. I. D. A. : UNE NOUVELLE DÉFINITION
DES RESPONSABILITÉS MONDIALES DANS LE PROCESSUS DE
DÉVELOPPEMENT**

1. Les statuts du F. I. D. A. bousculent la tradition selon laquelle les pays développés sont les principaux bailleurs de fonds des organismes internationaux d'aide au développement. Les règles adoptées pour le financement du F. I. D. A. expriment, d'une part, l'importance économique et politique nouvelle acquise par les pays producteurs de pétrole et, d'autre part, la volonté des pays sous-développés de contribuer eux-mêmes dans la mesure de leurs possibilités à l'effort financier qu'implique leur développement économique. Constituée par des contributions nationales volontaires, la dotation initiale du F. I. D. A., pour ses trois premières années d'activité, est, en effet, prise en charge par trois groupes de pays :

Les pays occidentaux développés, d'une part, qui contribueront pour 496 millions en équivalent en droit de tirages spéciaux au financement du Fonds. Il est à noter que ni l'U. R. S. S. ni aucune démocratie populaire ne figure sur la liste des pays industrialisés contribuant au financement du Fonds :

Les pays membres de l'O. P. E. P., d'autre part, qui, en dépit de leurs considérables réserves monétaires se considèrent à juste titre comme des Etats en voie de développement. Ces Etats contribueront, pour une part très importante, au financement du F.I.D.A. puisque leur participation porte sur 380 millions en équivalent en droit de tirages spéciaux. La part de financement prise en charge par les pays membres de l'O. P. E. P. est néanmoins inférieure à celle assumée par les pays industrialisés :

Un troisième groupe de pays participe au financement du Fonds. Il s'agit de 27 Etats en voie de développement qui apportent près de 9 millions d'équivalent en droit de tirages spéciaux au Fonds. On note que la Chine ne figure pas parmi les Etats participants.

2. Chaque Etat participant apporte un financement séparé. C'est ainsi que les Etats membres de la C. E. E., qui sont tous parties à l'Accord créant le F. I. D. A., contribuent individuellement au financement du Fonds. Le Parlement européen s'est cependant prononcé en faveur d'un financement communautaire global et le projet de budget pour 1978 des Communautés européennes comporte une ligne budgétaire « pour mémoire » qui apparaît comme une structure d'accueil pour un éventuel financement communautaire ultérieur. Un tel mode de financement, auquel le Gouvernement français semble peu disposé, permettrait cependant à la Communauté de disposer au F. I. D. A., au sein des pays industrialisés, d'une influence comparable à celle des Etats-Unis.

3. Il convient de noter la très faible contribution de la France qui, avec un apport de moins de 22 millions d'équivalent en droit de tirages spéciaux arrive, *en valeur absolue*, au septième rang des pays industrialisés cotisant au Fonds. La contribution de pays comme la Suède ou les Pays-Bas est plus élevée que la nôtre.

d) LE POUVOIR DE DÉCISION : UNE REMISE EN CAUSE DE LA CONCEPTION TRADITIONNELLE DU PROCESSUS DÉCISIONNEL AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

1. Le pouvoir de décision appartient à un Conseil de gouverneurs où siègent tous les Etats signataires. Au sein de ce Conseil de gouverneurs, l'application du principe traditionnel en droit international public classique du lien entre l'importance de la contribution financière des Etats participants et le poids de leur vote n'est pas retenue. Le Conseil des gouverneurs est organisé de façon paritaire en trois collèges qui disposent du même nombre de voix : le collège des pays industrialisés, celui des pays membres de l'O. P. E. P., celui enfin des pays en voie de développement. Il apparaît ainsi — et, pour la première fois dans une institution de ce type — que le Tiers-Monde soit en mesure de détenir la majorité des deux tiers au sein de l'organe décisionnel. L'importance des votes au sein de chaque collège n'est cependant pas négligeable puisque la plupart des décisions sont acquises à la majorité des deux tiers.

2. Au sein de chacun des trois collèges, la liberté a été laissée aux participants de choisir eux-mêmes les modalités de leurs votes. Si le collège des pays industrialisés, ainsi que celui des pays membres de l'O. P. E. P. ont retenu à ce niveau la règle traditionnelle du vote pondéré en fonction de l'importance des contributions, les pays en voie de développement ont à ce niveau également manifesté leur attachement au principe « un Etat, une voix ». La règle du vote pondéré retenu au sein du collège des pays industrialisés donne une importance prépondérante à l'intérieur de ce collège aux Etats-Unis, au Japon et à la République fédérale d'Allemagne, dont les approches des problèmes du développement sont au demeurant souvent très semblables. Dans le collège des pays producteurs de pétrole, l'Iran et l'Arabie Séoudite domineront leurs partenaires.

e). L'ORGANISATION FONCTIONNELLE : UNE RECHERCHE
VISANT A FAIRE PRIMER L'ACTION SUR L'ADMINISTRATION

L'organisation fonctionnelle du Fonds repose sur la volonté des Etats signataires de mettre en place une structure légère et évitant les doubles emplois avec les institutions existantes. Trois caractéristiques principales traduisent cette louable préoccupation :

1. Le Fonds ne réalisera lui-même *aucune opération*. Dans la limite de sa dotation, qui n'est pas négligeable puisqu'elle porte sur environ un milliard de dollars pour les trois premières années de son fonctionnement, le Fonds attribue des prêts et des dons. Les prêts qui seront accordés à des conditions extrêmement favorables (taux d'intérêt 1 %, échéance de cinquante ans et franchise de dix ans) constitueront le moyen d'action privilégié du Fonds. Mais le Fonds accordera également des prêts à des conditions intermédiaires (taux d'intérêt de 4 % sur vingt ans avec une franchise de cinq ans) ou à des conditions ordinaires (taux de 8 % sur quinze à dix-huit ans avec une franchise de trois ans) ainsi que des dons.

2. Les prêts et dons seront, selon les cas, accordés aux pays en voie de développement signataires des statuts du Fonds ou à des organisations internationales aux travaux desquelles ces Etats participeront.

Le Fonds n'instruira pas *lui-même* les dossiers qui lui seront soumis. Ce sont des institutions internationales spécialisées existant déjà ou d'autres organismes spécialisés qui examineront les programmes qui seront soumis au Fonds.

3. Le Fonds n'administrera pas lui-même les prêts et les dons qu'il effectuera, afin d'éviter toute lourdeur administrative et de limiter les risques inhérents à la gestion de prêts à longue durée, le Fonds fera appel à des institutions internationales à caractère mondial ou régional qui ont déjà fait leurs preuves.

∴

Les solutions nouvelles retenues par les statuts du F. I. D. A. apparaissent susceptibles d'apporter une contribution intéressante au développement de l'agriculture dans le Tiers-Monde et, de fait, de nombreux Etats peu développés semblent avoir mis de grands espoirs dans la mise en place de cette institution. Il est cependant à craindre que ces espoirs soient largement déçus tant que certaines conditions n'auront pas été réalisées. La première de ces conditions résulte de la nécessité pour le Fonds de disposer de sources de financement stables. Si la dotation initiale d'environ un milliard de dollars ne paraît pas négligeable, il importe qu'elle soit régulièrement confirmée et augmentée dans l'avenir. La seconde condition à l'efficacité de l'action d'un organisme tel que le F. I. D. A. réside dans l'impératif de l'amélioration radicale des conditions dans lesquelles les aides sont généralement distribuées. Peu tolérables en soi, les gâchis enregistrés dans un passé récent le sont encore moins dans le contexte économique actuel. Pour rentabiliser les aides, il importe de coordonner et de globaliser les divers apports : il importe que la qualité des études préalables soit indiscutable et il importe surtout que la responsabilité des pays bénéficiaires soit affirmée, car seuls les dirigeants locaux sont à même de prendre les décisions politiques qu'impliquent l'intégration et la coordination des différentes aides dans un schéma de développement cohérent et général. Mais c'est sans aucun doute au niveau du dialogue Nord-Sud que se situe la condition essentielle pour que les actions du F. I. D. A. — comme celle des autres organismes contribuant à l'aide au développement — aient une incidence appréciable sur les économies des pays les plus pauvres. Car il est clair

qu'en l'absence d'un nouvel ordre économique mondial reposant en particulier sur une régulation des marchés des principaux produits de base et sur une nouvelle distribution internationale de la production, l'aide au Tiers-Monde — aussi coûteuse qu'elle apparaîtra à certains — restera marginale dans ses effets.

Sous réserve de ces observations, votre Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées vous propose d'autoriser l'approbation de l'Accord portant création du Fonds international de Développement agricole.

PROJET DE LOI

(Texte présenté par le Gouvernement.)

Article unique.

Est autorisée l'approbation de l'Accord portant création du Fonds international de développement agricole, ensemble deux Annexes, ouvert à la signature à New York le 20 décembre 1976, dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Voir le document annexé au numéro 19 (1977-1978).